VIII kadencja

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 63)**

z dnia 11 października 2017 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 63)

11 października 2017 r.

Komisja do Spraw Kontroli Państwowej, obradująca pod przewodnictwem posła **Wojciecha Szaramy (PiS),** przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– rozpatrzenie informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli realizacji rządowego programu „Mieszkanie dla Młodych”;

– rozpatrzenie informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli realizacji Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich w latach 2012-2015.

W posiedzeniu udział wzięli: **Krzysztof Michałkiewicz** sekretarz stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wraz ze współpracownikami, **Kazimierz Smoliński** sekretarz stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa wraz ze współpracownikiem, **Mieczysław Łuczak** wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami oraz **Włodzimierz Kocon** wiceprezes Zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego wraz ze współpracownikiem.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Tadeusz Cieśluk, Tadeusz Oset** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dzień dobry państwu. Otwieram posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej. Stwierdzam kworum. Czy do porządku obrad są jakieś uwagi? Nie ma. Zatem przystępujemy do realizacji porządku obrad.

W punkcie pierwszym mamy rozpatrzenie informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli realizacji rządowego programu „Mieszkanie dla Młodych”.

Na dzisiejszym posiedzeniu witam pana Mieczysława Łuczaka – wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami, pana ministra Krzysztofa Michałkiewicza, również ze współpracownikami i pana Kazimierza Smolińskiego – sekretarza stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa. Ponieważ na posiedzeniu Komisji pojawił się pan jedynie z panią dyrektor Alicją Ogonowską, zatem panią Alicję również serdecznie witamy. Witamy tak bardzo indywidualnie. Tak samo jak wszystkich innych.

Proszę pana prezesa o zreferowanie informacji dotyczącej tej części dziennego porządku posiedzenia.

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli Mieczysław Łuczak:

Dziękuję. Panie przewodniczący, panie i panowie posłowie, panowie ministrowie, szanowni państwo, tę kontrolę podjęliśmy z własnej inicjatywy. Dlaczego? Z informacji medialnych wynikało, że było niewielkie wykorzystanie środków programu przed nowelizacją ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania. W 2014 r. 34,3% limitu środków. W 2015 r. było to 44,3%.

Dysproporcje terytorialne to jest 50% wszystkich kredytów z dopłatą. Udzielono je w trzech województwach: mazowieckim, pomorskim i wielkopolskim.

Program w niewystarczającym stopniu wpłynął na poprawę sytuacji mieszkaniowej rodzin. Ponadto, program w niewielkim stopniu przyczynił się do obniżenia deficytu mieszkaniowego.

Co kontrolowaliśmy? Kontrolowaliśmy to, czy program „MdM” i proponowane zmiany zostały przygotowane rzetelnie, z uwzględnieniem analizy dotychczasowych doświadczeń. Czy program, przed i po zmianach, był realizowany zgodnie z założeniami.

Czy środki publiczne, przeznaczone na jego realizację, zostały prawidłowo wykorzystane. Sprawdzaliśmy czy prawidłowo monitorowano realizację założeń programu. Czy odpowiednio identyfikowano bariery i podejmowano odpowiednie działania.

Kogo kontrolowaliśmy? Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa w Warszawie, Bank Gospodarstwa Krajowego w Warszawie, 15 jednostek organizacyjnych 3 banków kredytujących. Są to Bank Millenium, Bank Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski SA oraz Bank Polska Kasa Opieki SA.

Panie przewodniczący, żeby nie przedłużać i nie omawiać dwa razy tego samego, proszę umożliwić zabranie głosu dyrektorowi Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Olsztynie panu Andrzejowi Zyśkowi i pani Barbarze Zajdel – doradcy ekonomicznemu w delegaturze olsztyńskiej, którzy przedstawią przygotowaną prezentację. Czy jest zgoda?

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę.

Dyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Olsztynie Andrzej Zyśk:

Dzień dobry. Proszę państwa, nasza kontrola Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa w Warszawie ustaliła następujący stan faktyczny. Ustalono, że prowadzono analizy potrzeb potencjalnych beneficjentów, w tym sytuacji na rynku mieszkaniowym. Prowadzono konsultacje społeczne w ramach przygotowywania założeń do programu „MdM". W tych założeniach jednak nie uwzględniono możliwości dofinansowania zakupu mieszkań na rynku wtórnym, mino tego, że w poprzednim programie „Rodzina na swoim" większość transakcji dotyczyła właśnie tego rynku.

Przygotowano nowelizację ustawy, która usunęła bariery w realizacji programu. Od września 2015 r. możliwe było dofinansowanie zakupów mieszkań na rynku wtórnym oraz rodzinom z większą liczbą dzieci przyznano wyższe kwoty dofinansowania wkładu własnego. Nawet do wysokości 30%.

Poseł Ryszard Wilczyński (PO):

Przepraszam, ale prawie pana nie słychać. Byłoby również lepiej, jeśli Komisja mogłaby pana widzieć. Tak byłoby najlepiej.

Dyrektor Delegatury NIK w Olsztynie Andrzej Zyśk:

Zbliżę się do mikrofonu. To, co powiem jest ważniejsze niż mój widok. Chyba, że jest szczególne zapotrzebowanie. Dziękuję.

Co jeszcze stwierdzono w ministerstwie? Otóż w ministerstwie do projektu ustawy, opracowując jej założenia, nie wprowadzono kryterium dochodowego. Tego kryterium nie wprowadzono również w nowelizacji i na skutek tego, w latach 2014-2016 część beneficjentów (około 20%) skorzystała z programu mimo tego, że wedle naszych ustaleń mogli zaciągnąć kredyt hipoteczny i zakupić mieszkanie bez wsparcia państwa. Były to osoby, których wysokość dochodów umożliwiała zakup własnego mieszkania. Należy zaznaczyć, że środki tego programu w latach 2014-2015 nie były w pełni wykorzystane.

Ministerstwo systematycznie prowadziło monitoring realizacji założeń programu i identyfikowało bariery w jego realizacji, jednak przyjęte mierniki, gromadzone dane o realizacji programu, nie były wystarczające do oceny wszystkich jego celów. Ministerstwo nie dysponowało danymi, na podstawie których można byłoby, na przykład, określić jaka część inwestycji mieszkaniowych, których część była wspomagana programem „MdM" nie doszłaby do skutku, w przypadku gdyby ten program nie był realizowany.

Ministerstwo nie wypracowało też narzędzi do oceny stopnia realizacji jednego z celów – celu demograficznego. Zmiany wprowadzone nowelizacją ustawy do programu „MdM" zwiększyły wykorzystanie środków programu do wysokości 73% w 2015 r. i aż do 96% w roku 2016. Trzeba zaznaczyć, że nie zmieniły dysproporcji terytorialnych. W całym okresie realizacji programu większość stanowili beneficjenci bezdzietni. To było 77% przed nowelizacją i niemal tyle samo po nowelizacji, bo 72%.

Mapka, którą widzimy na ekranie przedstawia to, o czym mówiłem. Są to dysproporcje terytorialne. Kolor niebieski wskazuje sytuację przed nowelizacją. Kolor czerwony po nowelizacji. Widoczne jest zwiększenie wykorzystania środków programu.

Kolejny wykres. Kolory jasnoniebieski i ciemnoniebieski pokazują udział rodzin wielodzietnych w programie „MdM". Przed nowelizacją ustawy i po jej nowelizacji. Kolor jasnoniebieski pokazuje udział rodzin wielodzietnych w programie. Widać, że ten udział po nowelizacji ustawy jest dużo większy.

Stwierdziliśmy, że Bank Gospodarstwa Krajowego właściwie wykonywał zadania wynikające z ustawy, to jest m.in. prowadził wymagane ewidencje, publikował komunikaty oraz terminowo przekazywał i rozliczał środki finansowe funduszu dopłat. Bank na bieżąco wywiązywał się z obowiązków sprawozdawczych wobec ministra, a także nadzorował wykonanie obowiązków umownych przez banki kredytujące.

Jednak nie prowadził pełnego monitoringu spłacanych kredytów. Zaległości w spłatach wywoływały konieczność zwrotu dofinansowania. Było to realizowane na podstawie dokumentacji kredytowej, otrzymanej z banków kredytujących. Podobnie działo się w przypadku stwierdzenia zbycia mieszkania przed upływem pięciu lat od jego nabycia ze wspomaganiem państwa.

Odnotowaliśmy też brak jednolitego podejścia Banku Gospodarstwa Krajowego do obowiązkowych kontroli wewnętrznych banków kredytujących. Utrudniało to obiektywną ocenę prawidłowości udzielonego dofinasowania. Chodzi o kontrolę central bankowych nad oddziałami terenowymi i nad udzielanymi kredytami. W niektórych bankach było to 0,5% skontrolowanych decyzji o udzieleniu kredytu. W niektórych skontrolowano wszystkie.

Banki prawidłowo przyjmowały i weryfikowały wnioski o wsparcie finansowe i prawidłowo zawierały umowy o kredyt „MdM". Jest to ustalenie, którego dokonaliśmy w bankach udzielających kredytu. Skontrolowane banki kredytujące to Millenium SA, PKO BP SA oraz PKO SA. Na ogół banki prawidłowo wykonywały zadania dotyczące programu, określone w umowach zawartych z BGK. Nieprawidłowość stwierdzono w 6 spośród 15 skontrolowanych banków. Stwierdzono przypadki przekazywania, lub nieprzekazywania, dokumentacji spłacanych kredytów do Banku Gospodarstwa Krajowego niekiedy z bardzo dużym opóźnieniem, które sięgało nawet dwóch lat. Stwierdziliśmy ponad sto takich przypadków.

Stwierdziliśmy przypadki nieobjęcia przez banki kontrolami wewnętrznymi niektórych wymaganych zagadnień oraz nieterminowego przekazywania do Banku Gospodarstwa Krajowego rocznych informacji o ich wynikach. Opóźnienia wyniosły niekiedy pięć miesięcy.

Stwierdziliśmy przypadki niepobierania przez banki od nabywców części wymaganych dokumentów. Na przykład, było to oświadczenie nabywcy o nieposiadaniu nieruchomości mieszkaniowej, zaświadczeń o terminowym rozwiązaniu umowy najmu poprzednio zajmowanego mieszkania. Stwierdzaliśmy przypadki popełniania błędów przy ustanawianiu prawnych zabezpieczeń zwrotu wsparcia finansowego, na przykład po przejęciu weksla *in blanco* po upływie wymaganego terminu. Nawet dwa tygodnie po.

Nasza ocena ogólna skontrolowanej działalności była następująca. Otóż zmiany wprowadzone w programie „MdM" od 1 września 2015 r. znacząco wpłynęły na zwiększenie wykorzystania rocznych limitów finansowych programu. Monitoring założeń programu prowadzony przez ministerstwo pozwolił na zidentyfikowanie barier w jego realizacji. W związku z tym, dofinansowaniem objęto zakup lokali mieszkalnych na rynku wtórnym. Jednak nie zdecydowano się na wprowadzenie limitów dochodowych, które uprawniają beneficjentów do skorzystania ze wsparcia finansowego. Dlatego też z tej formy pomocy nadal korzystały osoby, których dochody umożliwiały zakup mieszkania bez wsparcia państwa.

Zakres zgromadzonych danych i mierniki przyjęte przez ministerstwa uniemożliwiają sformułowanie oceny efektywności w odniesieniu do wszystkich celów programu (w tym celu demograficznego) i wpływu programu na rozwój inwestycji budownictwa mieszkaniowego. Program „MdM", zarówno przed jak i po zmianach, był realizowany zgodnie z przyjętymi i zmienionymi założeniami, a dedykowane mu środki publiczne zostały prawidłowo wykorzystane.

Zarówno BGK, jak i skontrolowane banki kredytujące, prawidłowo wywiązywały się z przypisanych im zadań. Nieprawidłowości stwierdzone w toku kontroli nie miały istotnego wpływu na wykorzystanie środków programu.

Jakie są wnioski płynące z tej kontroli? Program „Mieszkanie dla Młodych" jest programem terminowym. To trzeba zaznaczyć. Okres realizacji, który został określony ustawą, to lata 2014-2018. W czerwcu tego roku stwierdziliśmy, że został przekroczony 95% limit środków na wypłaty w 2017 r. oraz 50% limit na kolejny rok. Z dniem 1 lutego 2017 r. banki kredytujące wstrzymały przyjmowanie wniosków z terminem wypłaty dofinansowania wkładu własnego, który przypada w 2017 r., a z dniem 7 kwietnia 2017 r. na wypłaty w przyszłym roku.

We wrześniu 2016 r. nastąpiła zmiana priorytetów rządu. Postawiono wówczas na rozwój budownictwa mieszkaniowego dla osób o niskich dochodach, które nie pozwalają na zakup lub wynajem mieszkania na warunkach komercyjnych. Uchwała Rady Ministrów o przyjęciu Narodowego Programu Mieszkaniowego. W ten sposób „MdM", jeżeli nie zostanie przedłużony, wygaśnie w 2018 r.

Przy opracowywaniu i wdrażaniu programów rządowych przez ministra infrastruktury i budownictwa, należy zwrócić uwagę na następujące kwestie. To takie nasze wnioski kierowane do kontrolowanych podmiotów. W programach rządowych oferujących pomoc państwa powinny być jednoznacznie określone mierzalne cele tych programów. Ustalenia kontroli wskazują, że przyjęte mierniki i dane uzyskane w toku realizacji programu nie pozwalają na pełną ocenę ich efektywności w kontekście osiąganych celów (tj. demograficznego i dotyczącego rozwoju inwestycji budownictwa mieszkaniowego).

Pomoc państwa w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych powinna być kierowana do osób, których dochody uniemożliwiają zakup lub wynajem mieszkania. Przyjęte rozwiązanie, polegające na dofinansowaniu wkładu własnego do kredytu hipotecznego, dotyczy zazwyczaj osób o wyższych dochodach. Około 20% beneficjentów mogłoby zaciągnąć kredyty hipoteczne i zakupić mieszkanie bez pomocy państwa.

Bank Gospodarstwa Krajowego, realizując programy rządowe w oparciu o dofinansowanie kredytów udzielanych przez banki komercyjne, powinien nałożyć na nie obowiązki w zakresie monitorowania beneficjentów pod kątem wystąpienia przesłanek skutkujących zwrotem uzyskanej pomocy. Stwierdzono niewielki procent takich przypadków – to jest 0,1% – oraz pod kątem opóźnienia w informowaniu banków o ich zaistnieniu, które mogą sugerować, że nie wszyscy beneficjenci prawidłowo wywiązali się z tego obowiązku, a brak kontroli ze strony banków i BGK może sprzyjać zaniechaniu ujawniania takich przypadków.

Jeszcze kilka słów o naszych działaniach po zakończeniu kontroli. Wystąpienia pokontrolne skierowano do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek. Były w nich zawarte oceny. W przypadku 7 jednostek w tym dokumencie zawarto również wnioski pokontrolne. Łącznie 17 wniosków. Według stanu na dzień 5 czerwca 16 wniosków już zrealizowano. Było to, na przykład, przekazanie przez bank kredytujący do BGK dokumentacji wszystkich spłaconych kredytów. Terminowe przekazanie do BGK przez banki kredytujące wymaganych informacji, m.in. o wynikach obowiązkowych kontroli wewnętrznych. Pozostałych 11 wniosków było w trakcie realizacji. To są wnioski, których realizacja wymaga dłuższego czasu. Jest to, na przykład, podjęcie przez BGK działań w celu określenia przez banki kredytujące zasad doboru próby kredytów „MdM" do obowiązkowych kontroli, czy przeprowadzenie kontroli wewnętrznych zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami przez banki kredytujące.

W trybie art. 62 naszej ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, do wojewody pomorskiego (co leży w jego kompetencji) skierowano wniosek o zmianę sposobu ustalania wskaźników przeliczeniowych kosztów odtworzenia 1 metra kwadratowego powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych, w celu dostosowania czasu ich udostępnienia do pozostałych województw. Jedynie w województwie pomorskim sytuacja była nieco inna. Potencjalni beneficjenci nieco później otrzymali informację o koszcie przeliczeniowego metra kwadratowego. Spowodowało to, że mieli mniej czasu na złożenie wniosku.

Wojewoda pomorski poinformował już, że podjął takie działania. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Chciałbym uzupełnić tę informację. Na dzisiejszym posiedzeniu Komisji obecny jest również pan Włodzimierz Kocon – wiceprezes Zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego – witam pana, wraz z zastępcą dyrektora panem Przemysławem Osuchem.

Czy ktoś chciałby odnieść się do tej informacji? Wynika z niej, że nie wniesiono zastrzeżeń i uwag do raportu NIK-u. Z tych 17 wniosków pokontrolnych wszystkie zostały przyjęte do realizacji, z czego 6 zostało zrealizowanych, a 15 jest w trakcie realizacji.

Proszę, panie ministrze. Jeśli ktoś z państwa chciałby się do tego odnieść, to bardzo proszę.

Sekretarz stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa Kazimierz Smoliński:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, raport w zasadzie potwierdza pewne tezy, czy też opinie, które, jako rząd i ministerstwo mamy wobec tego programu. Program nie spełnia założeń związanych ze wsparciem rodzin wielodzietnych, czy też wsparciem rodzin, w których powinny rodzić się dzieci oraz to, że nie ma tam *de facto* kryteriów dochodowych.

Biorąc pod uwagę to, że ponad 70% udzielonych kredytów udzielono osobom samotnym lub małżeństwom bezdzietnym…To zjawisko występuje również w tej chwili. Osoby wychowujące dwójkę lub trójkę dzieci to zaledwie 10% udzielonych kredytów. Nawet już w trakcie, bo do pięciu lat te dzieci mogą się jeszcze rodzić. Takie są dopłaty i widać, że wśród beneficjentów programu bardzo mało jest osób z dwójką lub trójką dzieci.

Program nie generuje zachowań demograficznych. Jest to program, który wspiera osoby zamożne – samotne lub małżeństwa bezdzietne. Cały Narodowy Program Mieszkaniowy, który rząd przyjął w ubiegłym roku jest, przede wszystkim, skierowany do tych osób, które mają dochody co najmniej średnie. To jest problem na polskim rynku, że mamy około 40% – i myślę, że cały czas trzeba to powtarzać – społeczeństwa, które dobrze sobie radzi na rynku mieszkaniowym. Ci ludzie są w stanie kupić mieszkanie lub je wynająć na rynku. Około 20% to jest część, która ma tak niskie dochody, że musi mieć pomoc samorządu. To są mieszkania komunalne, mieszkania socjalne.

Pozostaje nam około 40% społeczeństwa, która ma zbyt małe dochody, żeby poradzić sobie na rynku komercyjnym – na przykład, skorzystać z „MdM", a z drugiej strony ma na tyle wysokie dochody, że nie dostanie mieszkania komunalnego lub socjalnego. Te osoby nie znajdą żadnej oferty na rynku, a nasz program jest skierowany właśnie do tych osób.

Wprowadzamy komercyjne rozwiązanie jakim jest pilotaż realizowany przez spółkę Banku Gospodarstwa Krajowego, czyli BGK Nieruchomości SA, gdzie jest to pilotaż realizowany w formule komercyjnej. Osoby, które chcą pozyskać to mieszkanie… Myślę, że na przełomie tego i następnego roku pojawią się pierwsze mieszkania z tego programu. Spółka BGK Nieruchomości SA realizuje to w formule komercyjnej. Jest to finansowanie zwrotne, które musi uzyskać pewną marżę zysku. Jest to skierowane do osób, które mają dochody średnie lub powyżej średniej, natomiast powstały Krajowy Zasób Nieruchomości będzie nastawiony na osoby o dochodach średnich.

Ułomności, które są wykazane w programie „MdM", powinny być zneutralizowane przez KZN. Dlatego też, wbrew opiniom opozycji, nie widzimy konieczności kontynuowania programu w tej formule. Program „MdM" kończy się w 2018 r. Wykorzystanie środków proponowanych przez program w tej chwili się poprawiło. W tym roku zmieniliśmy formułę ich wykorzystania w ten sposób, żeby każdego roku można było wykorzystać 100% środków. W tej chwili poziom wykorzystania środków kształtuje się na poziomie 96%. Kilka procent nie mogło być wykorzystane.

Tegoroczna ustawa, zmieniająca formułę wykorzystania środków z „MdM", pozwala na wykorzystanie 100% środków zagwarantowanych w budżecie. W przyszłym roku wszystkie zarezerwowane środki, tak jak w tym roku, wykorzystamy w stu procentach, żeby nie wracały do budżetu. Taka sytuacja miała miejsce w 2015 r. Również w 2016. Musieliśmy czekać, żeby sprawdzić czy sytuacja z 2015 r. się powtórzy. Niestety się powtórzyła. Dlatego musieliśmy dokonać zmian w planie na 2017 r. i nastąpiła zmiana w sposobie realizacji programu.

Liczba wniosków o dodatkowe wsparcie przy spłacie kredytu z tytułu urodzenia trzeciego i kolejnego dziecka w okresie realizacji programu to są 394 wnioski. Proszę państwa, na tę liczbę należy patrzeć porównując ją do ogólnej liczby uprawnionych do otrzymania kredytu, która wyniosła 94 tysiące. Jedynie 394 beneficjentów miało urodzone drugie lub trzecie dziecko. To jest ułamek procenta. Wielkość niezauważalna w skali całkowitej liczby udzielonych kredytów. To jest niepokojące zjawisko.

Program ma swoje dobre strony. Nie negujemy faktu, że z pomocą tego programu ileś osób ma mieszkanie. Istnieją niezweryfikowane jeszcze dane, że te osoby i tak kupiłyby to mieszkanie, ale dzięki wsparciu kupują większe. Byłaby decyzja o zakupie mniejszego mieszkania, a tak kupują kilka metrów więcej, bo dostają 10, 20% więcej. Dodatek trzydziestoprocentowy na trzecie dziecko praktycznie nie jest realizowany.

Tyle mojej refleksji. Absolutnie potwierdzamy oceny, które sformułowała Najwyższa Izba Kontroli. Jeśli chodzi o brak odpowiednich mierników, które stosowało ministerstwo przy określaniu efektywności programu, to chcę powiedzieć, że mierniki zostały przyjęte w momencie, w którym rozpoczęła się realizacja programu i w tej chwili nie da się tego cofnąć. Musimy skończyć z tymi miernikami, które obowiązują.

Wspólnie z Bankiem Gospodarstwa Krajowego planujemy, żeby po zakończeniu programu wykorzystać jakieś inne mierniki, ale one nie będą doskonałe, bo nie będą mogły objąć całego okresu. Dopiero teraz możemy szukać innych. Poszukując wstecz z pewnością ich nie znajdziemy. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Pan poseł Ryszard Wilczyński.

Poseł Ryszard Wilczyński (PO):

Serdecznie dziękuję. Programy rządowe to jest rzeczywistość, która była, jest i będzie. One mają różny wymiar – od kilku milionów po setki milionów. Czasami, jak w tym przypadku, jest w to angażowany Bank Gospodarstwa Krajowego. Teraz, po wielu posiedzeniach naszej Komisji, jak refren pojawia się następujący problem – jest kłopot z realizacją celów, bo mierniki, albo ich nie było, albo były nie takie, albo nie dało się ich zmienić, albo nie warto było ich zmieniać.

Tu pojawia się następujący temat. Czy administracja publiczna jest przygotowana do formułowania mierników? To po pierwsze. Po drugie, czy w jakikolwiek sposób wspiera się w tym działaniu? Pytanie jest takie – czy ten program miał ocenę *ex ante*? Czy w ogóle programy rządowe mają ocenę *ex ante*? Czy mają oceny średniookresowe?

Wydaje się, że mamy następującą sytuację, że robimy coś w Polsce. Odnotowujemy, że coś „nie chodzi”. Zlecamy kontrolę NIK-owi. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadza kontrolę, bo albo zażyczyli tego posłowie, albo sama do tego doszła. Potem, po jakimś dłuższym okresie, mamy wyniki, ale w zasadzie „mleko się rozlało”. Nie da się już tego skorygować. Mamy pewną wiedzę na temat rzeczywistości, której nie przekładamy na pewne schematy postępowania w państwie.

Stąd stawiam tę kwestię, bo wydaje się…Za chwilę będziemy mieli kolejny temat – Fundusz Inicjatyw Obywatelskich. Znowu pojawi się problem mierników. Znowu mierniki i za każdym razem znowu jest to samo. Proszę zwrócić na to uwagę. Dołożyłem kwestię budżetu zadaniowego i mierników. Łącznie z miernikami efektywności działania NIK, które mają państwo do niczego. Są do niczego.

Czy cały czas będziemy powtarzać, że mierniki, mierniki. Może w końcu to zaatakować. Może NIK ustaliłaby, który program rządowy miał dobre mierniki i dlaczego miał dobre? Dlaczego się powiodło? Zacznijmy szukać dobrych praktyk w tym całym gąszczu realizacji zadań rządowych i realizacji programów. Może wtedy wyciągniemy jakieś wnioski. To jest jedna kwestia. Naprawdę pod rozwagę. Dla szefostwa Komisji, jak i NIK-u.

Druga rzecz dotyczy tego, co pan powiedział, że impuls w postaci nabycia mieszkania nie działa prokreacyjnie. To jest bardzo poważna konstatacja, bo będziemy mieli problem z polityką w tym zakresie. Już mamy, bo program „Rodzina 500 plus” działa dość miernie w wymiarze prokreacyjnym.

Pojawia się pytanie, czy wykonano badania socjologiczne? Czy odnotowali państwo jakąkolwiek próbę dotarcia do osób, które stały się beneficjentami programu i zareago-

wali tak, jak zareagowali. Widzimy, że to mieszkanie raczej służyło pewnemu podniesieniu awansu społecznego, zawodowego, niż stało się zachętą do budowania większej rodziny, rozumianej jako rodzice i rodzeństwo. Czy były takie badania? Czy powinny być, żebyśmy mogli odpowiedzieć sobie na pytanie dlaczego tego rodzaju impuls nie działa? To jest jedna z kluczowych kwestii, która dotyczy polskiego społeczeństwa. Trzeba działać tak, żeby młodzi ludzie w określonych warunkach chcieli mieć dzieci. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Chciałbym zauważyć, że z wypowiedzi pana ministra wynikało, że po kilku latach są tam pewne wątpliwości co do kształtu i co do samej idei programu…Jeśli chodzi o problem mierników, to jesteśmy zgodni. Jest uwaga NIK-u. Ministerstwo nie wnosi uwag, zaznaczając jednocześnie, że w tej chwili, pod koniec realizacji programu, trudno zmieniać mierniki, bo będą nieporównywalne oceny.

Poseł Ryszard Wilczyński (PO):

Panie przewodniczący, stąd podałem kwestię oceny *ex ante*.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Natomiast są wątpliwości co do celów tego programu, bo, najnormalniej w świecie, nie zostały one osiągnięte i myślę, że tutaj ministerstwo będzie to korygowało, żeby cele osiągnąć.

Pani poseł Bożena Szydłowska.

Poseł Bożena Szydłowska (PO):

Nie chciałam zabierać głosu.

Poseł Elżbieta Stępień (N):

To może ja w takim razie?

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama(PiS):

To było do pani przewodniczącej?

Poseł Elżbieta Stępień (N):

Tak, to była nasza komunikacja.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Później odniesie się do tego pan minister, bo chciałbym, żeby była seria pytań i uwag poselskich i pod koniec oddam państwu głos. Bardzo proszę.

Poseł Elżbieta Stępień (N):

Dziękuję, panie przewodniczący. Z tego miejsca chciałabym podziękować Najwyższej Izbie Kontroli za przygotowanie tego raportu i dobrą diagnozę. Zostały tu poruszone bardzo ważne kwestie. To, co zostało tu powiedziane przez przedstawicieli ministerstwa, jak również przez kolegę posła, to ważna kwestia monitoringu. Brakuje osób, które mogłyby monitorować proces wprowadzania i realizacji tych programów.

Pewne błędy są sygnalizowane. Zwykle przez pracowników, którzy gdzieś na dole wykonują tę pracę organiczną. Oni o tym mówią. Chciałabym zauważyć, że nie są słuchani. To dotyczy również Banku Gospodarstwa Krajowego, który, moim zdaniem, również zaniechał wielu działań związanych z tradycyjnym monitoringiem, który jest obligatoryjnym elementem systemu bankowego.

Panie przewodniczący, chciałabym zwrócić uwagę na to, że podczas dzisiejszego posiedzenia Komisji powinniśmy zastanowić się co można zrobić, bo nie dotyczy to jedynie ministerstwa i instytucji związanych z realizacją tych programów. Trzeba powiedzieć, że sama idea jest bardzo dobra, ale błędy popełniane w czasie realizacji nie są odpowiednio wcześnie wychwytywane i nie są brane pod uwagę. To, co zostało tu bardzo dobrze zidentyfikowane, to fakt, że jest to program „Deweloper plus".

Mamy jeszcze inny aspekt związany z „wylewaniem się" społeczeństwa, czyli to, co pozornie pokazuje nam, że mamy tańsze mieszkania, możliwość tańszego ich zakupu, ale nie ma to wpływu na obniżkę codziennych kosztów życia rodziny.

Nie wspomnę o jednostkach samorządu terytorialnego, które są zobligowane do przygotowania całej infrastruktury, łącznie z komunikacją miejską, przedszkolami itd.

To wszystko powoduje, że polityka przestrzenna nie jest kształtowana przez samorządy, tylko przez deweloperów. Deweloperzy kupują po atrakcyjnych cenach działki na obrzeżach miast i następuje zjawisko przenoszenia się mieszkańców z centrów miast na obrzeża. Powinniśmy zastanowić się, co z tym zrobić, bo to nie jest pozytywne zjawisko.

Mam sugestię, żebyśmy jako Komisja zastanowili się nad czynnikiem, który pozwoli szybciej wychwycić wszelkie negatywne zjawiska, które się dzieją. Do tego są zobligowane wszystkie instytucje. Z doświadczenia wiem, że ludzie, którzy przy tych programach pracują, szybko sygnalizują zauważone nieprawidłowości. Spotykają się z pewnym murem, którego nie są w stanie przeskoczyć i mamy efekt, o którym mówimy dzisiaj. Rozmawiamy o problemach, a nie o rozwiązywaniu problemów. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Pani przewodnicząca, proszę mi powiedzieć – może nie od razu, bo pan minister już się zgłaszał – jaka diagnoza wynika z raportu Najwyższej Izby Kontroli? W informacji są przedstawione pewne uwagi, opis całej sytuacji i potem są przedstawione wnioski. Natomiast diagnoza?

Poseł Elżbieta Stępień (N):

Tu była ocena funkcjonowania programu.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Jaka jest ta ocena?

Poseł Elżbieta Stępień (N):

Ona nie jest pozytywna.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Ona jest, po prostu, taka sobie.

Poseł Elżbieta Stępień (N):

Ona nie jest pozytywna. Dobrze zostało określone, że pomoc, która powinna trafić do ludzi, którzy jej potrzebują, trafia do tych, którzy niekoniecznie jej potrzebują, bo są w stanie sobie poradzić na rynku pierwotnym lub wtórnym. Idea była taka, żeby pomóc ludziom, których nie stać na zakup mieszkania. Tu się zgadzamy.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Tu zgadzam się z panią przewodniczącą w stu procentach, ale ta informacja jest bardziej szczegółowa, bardziej techniczna. Natomiast wyciągamy pewien wniosek z tej informacji, który pani właśnie sformułowała i to jest diagnoza, za którą dziękuję.

Poseł Elżbieta Stępień (N):

Dziękuję. Jak pan to nazwał, tak pan to nazwał, natomiast idea jest taka, żeby obywatel, do którego kierowana jest pomoc, mógł z niej skorzystać. Chodzi o pewne uprzywilejowanie osób, których na to nie stać. Musimy zrobić wszystko, żeby takie założenie było realizowane. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Czy ktoś z państwa posłów chciałby jeszcze zabrać głos?

Poseł Janusz Śniadek (PiS):

Jeśli można, to króciutko na temat tej diagnozy. W ocenie NIK-u i w naszych odniesieniach pojawia się pewne potwierdzenie kwestii, które sugerowaliśmy dwa lata temu, kiedy program był budowany w takim kształcie, że, tak naprawdę, będzie chyba bardziej adresowany do deweloperów, którym będzie nakręcał koniunkturę większym metrażem, natomiast w dużo mniejszym stopniu jest skierowany do osób potrzebujących pomocy. Dziś jesteśmy zgodni, że coś takiego się stało.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Proszę, panie ministrze.

Sekretarz stanu w MIiB Kazimierz Smoliński:

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, pan poseł stwierdził, że trzeba wyciągać wnioski. Moim zdaniem wyciągnęliśmy wnioski, dlatego że, między innymi, nasze nowe programy wprowadzają kryterium dochodowe, o którym mówi Najwyższa Izba Kontroli. Wprowadzamy to, żeby wspierać tych, którzy rzeczywiście potrzebują wsparcia. Mało tego, we współpracy z ministerstwem rodziny i pracy budowaliśmy te programy i można jednoznacznie stwierdzić, że w rodzinach o niższych dochodach rodzi się więcej dzieci. To zostało stwierdzone.

W bogatszych rodzinach, które korzystają z tego programu, bo tak został pomyślany, nie ma przyrostu dzietności. Dzietność jest wyższa w rodzinach o średnich i niższych dochodach. Pomoc musi być tam kierowana i tam chcemy kierować tę pomoc. W nowych programach w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego, które są realizowane we współpracy z Bankiem Gospodarstwa Krajowego, przewidujemy około 9 mld zł na wsparcie rodzin o średnich i niskich dochodach. To jest zdecydowana zmiana filozofii.

Pani poseł, nie ma błędów. Izba nie stwierdziła, że są błędy w realizacji tego programu. Program jest realizowany zgodnie z założeniami. Może błędem było to, że w pewnym momencie nie udało się wykorzystać wszystkich środków. Część była zwracana. W tym roku to poprawiliśmy. W tym roku 100% środków zostanie wypłacone.

Pozostawała rezerwa na to, żeby wypłacać środki dla rodzin wielodzietnych, w których rodzą się dzieci. Dlatego te środki pozostawały. Niestety, dzieci się nie rodziły i te środki przepadały. Wyciągnęliśmy wnioski i zostało to poprawione. Możemy w stu procentach wykorzystać te środki. Jeśli w ciągu ostatnich lat mieliśmy nieco ponad 300 rodzin, które skorzystały z dopłat, bo urodziły się dzieci, to poradzimy sobie z tymi środkami. Jest mechanizm, który pozwoli dać dopłaty rodzinom, w których rodzą się dzieci, nawet jeśli wykorzystamy wszystkie te środki.

Wnioski zostały wyciągnięte. Natomiast jeśli chodzi o mierniki, to jest to rzecz, nad którą warto się zastanowić. Czy przyjmowane mierniki są właściwe i czy nie należy ich korygować? Czy ich korekta w czasie realizacji programu jest możliwa? Przyjmujemy jakieś mierniki i po zakończeni programu stwierdzamy czy były właściwe i czy można je wykorzystać w kolejnym programie. Wydaje mi się, że zrobiliśmy to w naszych programach. Nowych programach w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego, który wspiera osoby o średnich i niskich dochodach.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Pan poseł Wilczyński.

Poseł Ryszard Wilczyński (PO):

Moja wypowiedź była dłuższa, ale tam były dwa konkretne pytania. Pierwsze o ocenę *ex ante*. Czy była? Drugie pytanie dotyczyło badań socjologicznych na grupie beneficjentów, którzy skorzystali z programu, a reagowali jak reagowali, w sensie demograficznym.

To były dwa konkretne pytania. Bardzo proszę o odpowiedź, bo odpowiedź do mnie nie dotarła. Jeszcze jedna uwaga. Bardzo uważałbym z takimi uwagami pod tytułem, że to był program „Deweloper plus". Jeśli będziemy mieli tego typu optykę, to okaże się, że dostarczanie dzieciom jabłek w szkołach, to jest program wspierania sadowników.

Tak nie wolno myśleć, bo zawsze w nowoczesnym społeczeństwie ktoś musi dostarczyć usługę lub produkt. Nie można twierdzić, że jeżeli robimy coś dla ludzi, to w istocie robimy to dla tych, którzy dostarczają tę usługę lub produkt. To jest myślenie, które, moim zdaniem, prowadzi donikąd.

Sekretarz stanu w MIiB Kazimierz Smoliński:

Panie pośle, mówiłem już, że według naszej wiedzy nie było jakichś założeń, które były przed tym programem, czyli *ex ante.* Niczego nie wiemy na temat zrealizowanych wcześniej badań. Żadne badania socjologiczne nie były przewidywane w tym programie. Tego nie było i to nie było przewidywane. Zatem Najwyższa Izba Kontroli nie ma zastrzeżeń w tym zakresie, że to nie zostało zrealizowane.

Poseł Ryszard Wilczyński (PO):

Może teraz warto zrobić te badania. Jeszcze można.

Sekretarz stanu w MIiB Kazimierz Smoliński:

No.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Pan, panie ministrze, w zasadzie nie ma niczego przeciwko deweloperom?

Sekretarz stanu w MIiB Kazimierz Smoliński:

Nie mam niczego przeciw deweloperom. Teraz, w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego, mamy w Gdyni pierwszy projekt realizowany w ramach programu „Mieszkanie plus" wspólnie z deweloperem. Mieszkania budowane przez BGK Nieruchomości SA i dewelopera będą przeznaczone dla osób o średnich dochodach.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

To pytanie miało charakter nieco retoryczny. Jest jasne, że musimy wykorzystywać wszelkie możliwości, żeby mieszkań powstawało jak najwięcej, żeby były jak najbardziej dostępne.

Dobrze. Dziękuję państwu. Przejdziemy teraz do drugiej części, chyba, że państwo z Najwyższej Izby Kontroli chcieliby coś dodać. Proszę.

Dyrektor Delegatury NIK w Olsztynie Andrzej Zyśk:

Mam jedną główną uwagę, że nie ma sporu z ministerstwem co do wniosków. Cóż, kończąc kontrolę wiedzieliśmy już, że zmienił się model budowania mieszkań dla osób o niskich dochodach. Tych najgorzej radzących sobie z nabyciem mieszkania we własnym zakresie. To jest kompetencja rządu, żeby realizować konkretny program i w związku z tym nasze wnioski były na przyszłość. Postulowaliśmy, żeby wszystkie programy miały szczegółowo opracowane mierniki, które na wstępie pozwalałyby ocenić możliwość realizacji zakładanych celów. Dotyczy to również programu związanego z Krajowym Zasobem Mieszkaniowym. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Pan przewodniczący Śniadek.

Poseł Janusz Śniadek (PiS):

Dosłownie jedno zdanie. Uważam, że powinno to wybrzmieć na posiedzeniu, na którym są przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli. Przyjmuję uwagę pana posła, że wszelkie generalizowanie jest niedobre i niebezpieczne. Z drugiej strony, nie chcę przyklasnąć twierdzeniu, że nie mamy żadnych zastrzeżeń do deweloperów, bo, niestety, w naszym życiu publicznym jest tyle patologii. Począwszy od pozyskiwania gruntów, po absurdalnie wygórowane marże i są podstawy, żeby do tego środowiska mieć uzasadnione zastrzeżenia.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie prezesie.

Wiceprezes NIK Mieczysław Łuczak:

Panie przewodniczący, panie i panowie posłowie, powiem króciutko, żeby państwa rozweselić.

Ten program opiewał indywidualnie na osobę od dwudziestu paru tysięcy do stu tysięcy. Indywidualnie. Globalnie to jest duża kwota. Natomiast powiem trochę tak dla wesołości. Szanowni państwo, jeżeli bank udzielił kredytu, udzielił tej dopłaty do inwestycji, którą prowadziła dana rodzina, to perspektywicznie pytano. Na pewno była ankieta jaki jest zasób rodzinny i czy to jest rodzina rozwojowa. To na pewno brano pod uwagę.

Kiedy zbudowano to mieszkanie, jak powiedział pan przewodniczący do pani przewodniczącej – o te kilka metrów większe, to jest perspektywa, że może w przyszłości to dziecko się urodzi, bo są warunki.

Odnosząc się do tego, co powiedział pan przewodniczący Śniadek. Szanowni państwo, my stwierdzamy fakty. Do państwa posłów. Proszę nie mieć pretensji, że czasami nie sugerujemy ani nie stawiamy tez, bo, przepraszam bardzo – nie jesteśmy od ustalania nowego prawa. Mamy stwierdzić zastany stan faktyczny. Taki stan stwierdziliśmy.

Już to powiedziano, że w każdej pracy zdarzają się błędy, zdarzają się uchybienia. zdarzyły się i tu. Nie są to błędy rażące, które mogłyby powodować ogromne straty. Dlatego informacja jest taka, jaka jest. Bardzo dziękuję za dyskusję na temat tej kontroli.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie prezesie, może tak się stanie, jak powiedział pan w pierwszej części wypowiedzi. Dziękuję bardzo. Jeśli nie ma uwag, to uważam, że Komisja przyjęła informację Najwyższej Izby Kontroli.

Przechodzimy do punktu drugiego – rozpatrzenie informacji NIK o wynikach kontroli i realizacji programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich w latach 2012-2015.

Bardzo dziękuję panu ministrowi i przedstawicielom banku. Czy w banku wszystko jest w porządku? Tak. Dziękuję.

Bardzo proszę, panie prezesie.

Wiceprezes NIK Mieczysław Łuczak:

Panie przewodniczący, panie i panowie posłowie, panie ministrze, szanowni państwo, program Fundusz Inicjatyw Obywatelskich w latach 2012-2015, który badaliśmy oraz program z okresu 2009-2013 i wdrożenie nowej perspektywy w latach 2014-2020. Nie będę tego omawiał. Są z nami panowie: Jacek Szczerbiński – dyrektor Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny, Andrzej Lewiński – wicedyrektor departamentu, Amelly Roszkowski – doradca, koordynator kontroli. Są to osoby, które prowadziły to badanie i w związku z tym proszę o umożliwienie im zabrania głosu.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Bardzo proszę.

Dyrektor Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli Jacek Szczerbiński:

Panie przewodniczący, szanowni państwo, głównym celem naszej kontroli była ocena efektów osiąganych w wyniku realizacji programu Funduszu Inicjatyw Obywatelskich. Dla realizacji celów szczegółowych badaliśmy sposób zarządzania programem przez ówczesne Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz metody wyboru projektów realizujących przyjęte cele.

Zarówno w ministerstwie, jak i wśród beneficjentów, przeanalizowaliśmy próbę dotowanych projektów z punktu widzenia osiągania oczekiwanych efektów i ich trwałości. Sprawdziliśmy przestrzeganie przepisów i procedur obowiązujących w trakcie realizacji programu oraz skuteczność nadzoru nad ich wykorzystaniem.

Kontrolą objęliśmy Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz 30 organizacji pozarządowych, które w okresie objętym kontrolą – w latach 2012-2015 – skorzystały z dobrodziejstwa funkcjonowania Programu Operacyjnego Fundusz Inicjatyw Obywatelskich. Stwierdziliśmy, że w okresie objętym kontrolą ówczesne Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej nie dysponowało narzędziami umożliwiającymi dokonywania wiarygodnej oceny osiągania celów programu FIO ze względu na wady wskaźników ich realizacji. O dziwo, powtarzamy tezę, która pojawiła się przy poprzedniej prezentacji, że nie było możliwe globalne ocenienie skuteczności programu z powodu wad wskaźników przyjętych do mierzenia, czy ewaluacji całego programu.

Brakowało również podstaw do rzetelnej oceny trwałości i poziomu jakościowego realizacji dotowanych projektów. Sposób zarządzania programami utrudniał porównywanie nakładów i efektów pomiędzy poszczególnymi ofertami, a tym samym wybór najbardziej efektywnych projektów drogą konkursową. Stwierdziliśmy też przypadki nieprzestrzegania przepisów i procedur obowiązujących przy przyznawaniu i rozliczaniu środków FIO oraz fakty wskazujące na nieskuteczność ówczesnego ministerstwa przy wykorzystywaniu tych środków.

Mamy nadzieję, i prezentujemy to w naszej korespondencji z ministrem rodziny, pracy i polityki społecznej, że projektowane zmiany, związane z ustawą o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, bo takie deklaracje również w stanowisku ministra, zawartym przy naszej informacji zostały zaprezentowane, przyczynią się do poprawy sytuacji w sektorze organizacji pozarządowych.

Jak pokazała nasza kontrola, w tym sektorze występują znaczne dysproporcje pomiędzy wąską grupą dużych organizacji, a dużą liczbą podmiotów słabych organizacyjnie i finansowo. Wyraźnie o tym piszemy.

W rezultacie takiej sytuacji, zadania publiczne na profesjonalnym poziomie (a taki powinien być główny cel wsparcia organizacji III sektora) może dziś realizować stosunkowo wąska grupa organizacji pozarządowych, choć wielkość środków publicznych przekazywana do tego sektora w ostatnich latach znacząco rośnie.

Jeszcze kilka słów wprowadzenia. Program ma dość długą historię. Został zapoczątkowany w 2005 r. Jest to największe przedsięwzięcie jeśli chodzi o udzielanie dotacji z budżetu państwa organizacjom pozarządowym. W latach 2005-2007 w ramach programu przyznano 106 mln zł na 2100 projektów. W kolejnych latach 57 mln na ponad 800 projektów. W latach 2009-2013, czyli w poprzedniej edycji, której zakończenie wzięliśmy pod lupę, łącznie wydatkowano 287 mln, a w obecnej perspektywie lat 2014-2020 roczne wydatki wynoszą około 60 mln zł. W latach 2014-2016, w okresie który zbadaliśmy, wydatkowano 170 mln.

Jeszcze jedno zastrzeżenie. Programy FIO są programami rozwoju, w rozumieniu art. 15 ust. 4 pkt 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. zatem mają uwzględniać i realizować cele zawarte w strategiach rozwoju. Rodzi się pytanie w jakim stopniu cele i działania FIO realizują cele określone w dokumentach strategicznych polityki rozwoju kraju, z którymi programy FIO powinny być zgodne?

Panie przewodniczący, szanowni państwo, w okresie objętym kontrolą dla FIO przyjęto formułę przygotowania szerokiego wachlarza działań i zgadzamy się z tym stanowiskiem ministra. Pieniądze powinny płynąć jak najszerszym strumieniem, w jak najszerszej formule wspierania inicjatyw, które dzieją się w sferze lokalnej. Każda organizacja pozarządowa we wniosku o dotację swobodnie ustalała zakres działania publicznego i miernik jego wykonania. Naszym zdaniem, ograniczało to możliwość porównywania osiągniętych efektów pomiędzy projektami biorącymi udział w konkursach.

Dotacje do środków FIO są wydatkami z budżetu państwa. Takie wydatki powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiąganiu założonych celów. Mówi o tym ustawa o finansach publicznych.

Stosowanie tych zasad jest jednak znacząco utrudnione, jeśli precyzyjnie nie wskaże się co jest przedmiotem i zakładanym efektem zadania. Jedną z przyczyn jest niewypracowanie metod współdziałania z organizacjami pozarządowymi, premiujących skuteczność realizacji tych zadań i efektywność wykorzystania przeznaczonych na nie środków publicznych.

Na marginesie chciałbym zauważyć, że działania podjęte przez ministerstwo w 2016 r. oraz w czerwcu 2017, zmierzają w kierunku wypracowania priorytetów realizacji programu FIO w kolejnych latach. W tym okresie środki będą kierowane na realizację zadań, które w szczególny sposób będą promowały zaangażowanie organizacji pozarządowych w sferę publiczną, czyli tworzenie społeczeństwa obywatelskiego.

Panie przewodniczący, szanowni państwo, w naszym raporcie poczyniliśmy, moim zdaniem, dość istotną uwagę. Otóż w pierwotnym podejściu do zadań i ustanowionych celów, program FIO miał pełnić rolę pilotażową. Eksperymentalną, jak mówi ministerstwo, czyli *de facto* badania stanu organizacji III sektora i poziomu jego zaangażowania w wykonywanie zadań publicznych. Modelowania pewnych postaw wspierających te inicjatywy poprzez kierowanie strumienia pieniędzy.

Rola pilotażowa służąca wypracowaniu metod współpracy z organizacjami pozarządowymi polegała na doskonaleniu metod zlecania tym organizacjom realizacji zadań publicznych i poszerzaniu grupy organizacji skutecznie je wykonujących. Naszym zdaniem, ma to pierwszorzędne znaczenie. Fundusz Inicjatyw Obywatelskich mógł pełnić taką rolę. Sprzyjał temu długi okres funkcjonowania programu oraz pierwotny cel, który został określony w poprzednich latach. Celem było zwiększanie udziału organizacji pozarządowych w realizacji zadań publicznych. Chciałbym to wyraźnie podkreślić.

Jednak w 2014 r. główny cel programu został zmieniony. Obecnie jest to zwiększenie zaangażowania obywateli i organizacji pozarządowych w życie publiczne. Ta zmiana

nastąpiła po okresie intensywnego wzrostu liczby organizacji i kwoty przekazywanych im środków publicznych. O tym powiem za chwilę.

Zasady funkcjonowania FIO i wyboru jego celów rodzą pytanie o model funkcjonowania sektora organizacji pozarządowych i preferowanych celów społecznych. Czy tym celem jest pobudzanie aktywności społecznej? Jest to uważane za wartość autonomiczną. Niezależnie od skuteczności identyfikowania i zaspakajania potrzeb przez działania dotowane. Czy tym celem jest również tworzenie możliwie szerokiej grupy profesjonalnie funkcjonujących organizacji w otoczeniu rynkowym, które mogłyby skutecznie wykonywać zadania wspierane ze środków publicznych, zgodnie z zasadą pomocniczości zapisaną w naszej Konstytucji?

Nowy, od 2014 r. główny cel FIO wpisuje się raczej w pierwszy ze wspomnianych modeli, a tym celem obecnie jest zwiększenie zaangażowania obywateli i organizacji pozarządowych w życie publiczne. Należy jednak zauważyć, że ta zmiana i związane z tym modyfikacje działania FIO (co stwierdziliśmy w kontroli) nie odpowiadały sytuacji występującej wówczas w sektorze organizacji pozarządowych. W okresie poprzedzającym zmianę notowano gwałtowny, radykalny wzrost liczby organizacji pozarządowych – z 27 tys. w 1997 r. do ponad 100 tys. w 2015 r. Obecnie szacunki mówią o liczbie 150 tysięcy.

Zatem założenie samego wzrostu zaangażowania w życie publiczne poprzez zwiększanie liczby organizacji pozarządowych, do których kierowane są środki, naszym zdaniem zostały osiągnięte w latach poprzednich i ten nowy cel ma, *de facto*, zrealizować coś, co już ostało zrealizowane. Natomiast uwidoczniły się dysproporcje pomiędzy wąską grupą największych organizacji a dużą liczbą mało aktywnych podmiotów.

Wspomnę, że na stronie 17 naszej informacji piszemy o tym, że 40% organizacji pozarządowych osiąga przychód poniżej 10 tysięcy złotych rocznie. Tylko 5% wszystkich organizacji pozarządowych osiąga przychód powyżej jednego miliona. Pokazujemy to na kilku wykresach. To jest kwestia zaangażowania w zadania publiczne i realizacji różnych zadań zlecanych, liczby zatrudnionych osób, liczby osób zaangażowanych, w tym wolontariatu.

Nie kwestionujemy dokonań tych wielkich organizacji, ale pokazujemy, że brakuje konkurencyjności na rynku organizacji pozarządowych. Małe organizacje które korzystają z mikrodotacji Funduszu Inicjatyw Obywatelskich, nie są w stanie bardziej się rozwinąć i na lokalnym rynku konkurować w wykonywaniu zadań publicznych. Przypomnę, że naszym zdaniem jest to główny cel III sektora.

Preferowane praktyki udzielania niskich dotacji grupom nieformalnym i ustanawianie w tym zakresie systemu pośredników organizujących konkursy, co ostatnio miało miejsce, może pogłębiać te dysproporcje. Brak dużej grupy aktywnych organizacji o znaczącym potencjale ogranicza konkurencyjność w III sektorze i jego zdolność do efektywnej realizacji zadań publicznych.

Panie przewodniczący, szanowni państwo, jak oceniliśmy realizację programu FIO w latach 2012-2015? Tu odpowiedź nie jest jednoznaczna ze względów, o których powiedziałem na wstępie. Stwierdziliśmy, że w okresie objętym kontrolą ministerstwo nie dysponowało narzędziami umożliwiającymi dokonywanie wiarygodnej oceny osiągania celów programu. Jako przyczynę wskazaliśmy wadliwość wskaźników przyjętych do pomiaru realizowanych zadań. Brakowało instrumentarium, które umożliwiałoby rzetelną ocenę trwałości i poziomu jakości dotowanych projektów. Nie wszystkie mierniki odnoszą się *de facto* do ilości. Jednak rzadko odnoszą się do jakości i trwałości.

Te braki uniemożliwiały dokonanie oceny faktycznej skuteczności realizacji programu. Skoro nie mamy danych, które pozwoliły ministerstwu podsumować tę skuteczność i efektywność, to nie byliśmy w stanie dokonać takiej oceny. Podkreślam słowa „faktycznej skuteczności” i zwracam uwagę, że w okresie objętym kontrolą na całą realizację programu wydatkowano, łącznie z kosztami obsługi, ponad 235 mln, a w całym okresie funkcjonowania FIO było to ponad 620 mln zł.

Dystrybucja środków w ramach programu jest scentralizowana. Konkursy organizowało ówczesne Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Przekazywało i rozliczało dotacje na realizację projektów przyjętych w postępowaniu konkursowym. Odnosząc się do realizacji celów kontroli, wskazaliśmy, że wskaźniki odwoływały się do danych doty-

czących całego sektora organizacji pozarządowych. Tymczasem dotacje ze środków FIO stanowią zaledwie 0,25% przychodów tego sektora. Mierzyliśmy kondycję całego sektora.

Poseł Ryszard Wilczyński (PO):

Promila czy procenta?

Dyrektor Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny NIK Jacek Szczerbiński:

Dwa i pół promila. Zatem nie miały większego wpływu na jego sytuację. Również system wskaźników do pomiarów celów szczegółowych nie spełnił przypisanej im roli. W przypadku 9, spośród 17 wskazanych i ustanowionych dla okresu 2009-2013, przekroczono wartości docelowe, a dla ośmiu w ogóle ich nie osiągnięto. Liczba dofinansowanych projektów była trzykrotnie mniejsza niż przewidywano, mimo, że wykorzystano wszystkie przewidziane środki. Mówimy o byłej perspektywie, zakończonej w 2013 r.

Z kolei dla okresu 2014-2020 ministerstwo nie dysponuje pomiarem dla 4 spośród 14 wskaźników realizacji celów szczegółowych oraz dla jednego z 6 wskaźników celu głównego. Poziom realizacji wskaźników, które mierzono, kształtował się na następującym poziomie. Dla 2015 r. w granicach od 11 do 2006%. Naszym zdaniem wskazuje to na niewłaściwą konstrukcję wskaźników lub błędy w realizacji programu.

Część wskaźników wymaga pilnej zmiany wartości docelowych oraz weryfikacji treści lub uściślenia pojęć. Ponadto, większość z nich ma charakter ilościowy. Wiąże się to z tym, co powiedziałem na początku. Jeżeli cała zasada jest oparta na konkursie ofert, w którym beneficjent sam wyznacza cel i miernik, którym będzie oceniał siebie w sprawozdaniu, to jeżeli mamy ponad dwa tysiące beneficjentów rocznie, to mamy ponad dwa tysiące wskaźników. Jeśli zadania nie są homogeniczne, to każdy jest inny, niejednorodny.

Szanowni państwo, sposób zarządzania programem FIO utrudniał porównywanie nakładów i efektów pomiędzy poszczególnymi ofertami, a tym samym wybór, w drodze konkursu, najbardziej efektywnych projektów. Zatem nie gwarantował respektowania ustawowych reguł obowiązujących w sferze finansów publicznych. Przyjętą praktyką było określanie we wniosku przez oferenta rezultatów jakie zostaną osiągnięte, łącznie z podaniem wskaźników oraz pomiarem ich wartości docelowej.

Różnorodność projektów, swoboda wnioskodawców w ustalaniu rezultatów i brak standardów ich pomiaru utrudniały ekspertom porównywanie nakładów i efektów. Często spotykana była praktyka obniżania wnioskowanej dotacji i budżetu dla konkretnego beneficjenta.

Zmianom rzeczowego zakresu realizowanych projektów nie towarzyszyło dostosowanie wskaźników rezultatu lub urealnienie ich wartości docelowych. We wszystkich tego rodzaju przypadkach akceptowano niewykonanie wskaźnika rezultatu, niezależnie od proporcji, w stosunku do której zmniejszono kwotę dotacji.

W naszej ocenie ta praktyka oznacza, że faktyczne porównywanie nakładów z efektami następowało nie na etapie konkursu, kiedy powinna zostać oceniona propozycja beneficjenta, który chce otrzymać dotację, ale na etapie sprawozdania, kiedy już coś zostało osiągnięte. Co prawda, osiągnięto w 50% założony cel, ale było to już akceptowane i *de facto* dotacja była uznana za zrealizowaną w prawidłowy sposób.

W większości przypadków kontrolą objęto projekty, które uzyskały dofinansowanie. Badaliśmy 84% takich projektów. Warsztaty i szkolenia były jednymi z głównych działań. Szkolenia i warsztaty mogą stanowić bardzo ważny czynnik wpływający na zwiększenie aktywności obywatelskiej w zakresie wykonywania zadań publicznych przez organizacje pozarządowe.

Mówiłem tu o wskaźniku rezultatu. Mamy co najmniej trzy wskaźniki, które są przyjęte w praktyce działań ewaluacyjnych: wskaźnik produktu, wskaźnik rezultatu i wreszcie wskaźnik oddziaływania. W tym programie, jak zresztą w większości programów, zarówno lokalnych, samorządowych jak i rządowych, badanie ewaluacyjne najczęściej kończy się na etapie wskaźnika produktu, czyli ilości zrealizowanych zadań. Natomiast wskaźnik rezultatu, czyli tego, co jest osiągane w otoczeniu samego zjawiska, czyli np. szkolenie, które przekłada się na zwiększenie udziału organizacji pozarządowych w jakimś działaniu, które będzie związane z wykonywaniem zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego.

W odniesieniu do tych działań z reguły zakładano wzrost umiejętności na podstawie dotowanych zadań, bez sprawdzania osiągniętych rezultatów. Nawet jeśli oferty przewidywały końcową weryfikację poziomu uzyskanej wiedzy, to często nie ustalano poziomu jej stanu wyjściowego, co uniemożliwiało stwierdzenie w jakim stopniu umiejętności są wynikiem dotowanych zadań.

Ponadto, uwagę zwracało duże zróżnicowanie kosztów przeszkolenia jednej osoby. Wynikało to nie tyle z charakteru prowadzonej działalności szkoleniowej czy warsztatowej, ale ze sposobu organizacji szkoleń. Chodziło o bazę noclegową, wyżywienie, imprezy towarzyszące. Różnice wydatków pomiędzy różnymi organizacjami były znaczące.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie dyrektorze, proszę reasumować. Dobrze?

Dyrektor Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny NIK Jacek Szczerbiński:

Dobrze. Większość informacji znajdą państwo w naszej publikacji.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

No właśnie.

Dyrektor Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny NIK Jacek Szczerbiński:

W takim razie przejdę do wniosków. Jakie są wnioski i rekomendacje związane z kontrolą. Po pierwsze, naszym zdaniem programy FIO mogłyby pełnić istotną rolę w zakresie wdrażania rozwiązań pilotażowych i zbierania doświadczeń w dziedzinie najlepszych metod zlecania zadań publicznych i organizowania polityki państwa przy udziale organizacji pozarządowych. Jednak programy FIO nie spełniały takiej roli. Jak już mówiłem, cel główny programu został zmodyfikowany.

Nasz postulat. W przypadku kontynuowania programu FIO Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej powinno rozważyć dostosowanie celów i priorytetów realizowanego programu FIO do sytuacji tego sektora i nałożonego na organy administracji państwowej ustawowego obowiązku realizowania zadań publicznych we współpracy z organizacjami społecznymi i pozarządowymi. W stanowisku, które minister przesłał do naszej informacji, takie deklaracje już padły. Od 2016 r. do czerwca 2017 takie działania zostały podjęte.

Po drugie, przyczyną dużego zróżnicowania wskaźników w odniesieniu do wartości zrealizowanych mogło być ich niedoprecyzowanie i wynikające stąd błędy.

Postulat. Ministerstwo powinno podjąć pracę nad doprecyzowaniem lub zmianą wskaźników realizacji celów programu, co pozwoli skutecznie monitorować efekty jego realizacji.

Po trzecie, dla prawidłowej realizacji celów istotne jest określenie metod pomiaru rezultatów w ofertach, a także skuteczne weryfikowanie przez ekspertów w ofertach i sprawozdaniach.

Nasz postulat. Przyjęcie przez ministerstwo standardów lub dobrych praktyk, ograniczających swobodę w ustalaniu wskaźników realizacji projektów, a także standardów w zakresie rozliczania rodzajów wydatków przez beneficjentów.

Wreszcie po czwarte, programy FIO są programami rozwoju, jak wspomniałem. Mają uwzględniać i realizować cele określone w strategiach rozwoju. W tej chwili jest to Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do 2020 r.

Nasz postulat. Do minimum powinno zostać ograniczone udzielanie dotacji. Postulat sformułowaliśmy w wyniku weryfikacji przez ekspertów ocen przyznanych w konkursie ofert, o czym szeroko piszemy zarówno w wynikach corocznej kontroli budżetowej, jak również w tej informacji. Podstawowe kryteria wynikające ze strategii rozwoju mają charakter nadrzędny.

Panie przewodniczący, to wszystko. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. w tym przypadku ministerstwo również nie wniosło zastrzeżeń, natomiast Najwyższej Izbie Kontroli przesłało swoje stanowisko, w którym znajdują się informacje na temat planów resortu jeśli chodzi o organizacje pozarządowe.

Bardzo proszę, panie ministrze.

Sekretarz stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Krzysztof Michałkiewicz:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, jak wspomniał już pan dyrektor, nasza odpowiedź została oceniona pozytywnie. Stwierdzono, że zapowiada realizację wniosków wypływających z kontroli.

Pozwolę sobie powiedzieć kilka ogólniejszych zdań z tego powodu, że w tej chwili FIO kończy swoją historię. Jak już wspomniano, w 2015 r. powstał rządowy program wieloletni pod nazwą Fundusz Inicjatyw Obywatelskich. Później przekształcił się w program operacyjny i miał bardzo specyficzny charakter.

Przypomnę, że FIO nie jest jedynym programem w naszym resorcie, który finansuje organizację pozarządowe. Wręcz przeciwnie. Każdy departament współpracuje z szeregiem organizacji. Organizuje szereg konkursów. Myślę o Departamencie Pomocy i Integracji Społecznej, Departamencie Polityki Rodzinnej, Departamencie Polityki Senioralnej. Myślę o Departamencie Rynku Pracy.

Myślę również o Funduszu Europejskim, bo jesteśmy instytucją pośredniczącą jeżeli chodzi o Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój. Wnioski i postulaty, które zostały zgłoszone w wyniku kontroli NIK-u, są dla nas ważne i wykorzystujemy je przy realizacji innych programów.

Pozostałe programy mają klasyczny charakter. One zlecają, powierzają realizację zadań publicznych organizacjom pozarządowym. Łatwiej jest określić zarówno cele, mierniki oraz efekty programów, które są tam realizowane. Program FIO miał trochę inny cel.

Jak powiedział tu pan dyrektor, cele zmieniały się w trakcie realizacji FIO. Ostatnio było to wspieranie aktywności obywatelskiej. Ten program miał duży związek z uchwaleniem w 2003 r. ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Fundusz Inicjatyw Obywatelskich miał odbudować aktywność obywatelską w naszym kraju.

Przypomnę, że mieliśmy bardzo dobre tradycje, ale tradycje przedwojenne. Po wojnie niektórym organizacjom udało się przetrwać, natomiast trudno nazwać je organizacjami pozarządowymi. Były mocno kontrolowane przez władze i, tak naprawdę, odbudowa aktywności obywatelskiej, sektora pozarządowego nastąpiła po 1989 roku. Pierwsze lata nie były zbyt efektywne.

Stąd ustawa i program FIO, które miały pobudzić aktywność obywatelską. Przypomnę, że w ramach ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie jest coś takiego jak inicjatywa lokalna, która w ogóle nie jest rejestrowana, natomiast pozwala obywatelom podejmować niektóre zadania publiczne w skali mikro, typu komitet blokowy, który zajmie się stworzeniem trawnika lub placu zabaw przed domem.

Staramy się na różne sposoby wspierać tę aktywność i FIO miał taki cel. Zgadzam się i podpisuję się obiema rękami pod tym, co mówił pan dyrektor o różnicach pomiędzy dużymi, profesjonalnymi organizacjami, które są przygotowane do realizowania konkretnych zadań, a małymi organizacjami, które powstają, przestają działać. Ich członkowie zaczynają realizować inne zadania publiczne. Tam cały czas zmienia się ta aktywność obywatelska. Tych małych organizacji jest oczywiście najwięcej.

Jednak nie wszędzie. Mamy gminy i powiaty gdzie w ogóle nie ma organizacji pozarządowych, oprócz takich jak koło gospodyń wiejskich lub ochotnicza straż pożarna. Aktywność obywatelska jest tam minimalna.

Jak wspomniał pan dyrektor, program FIO, jeśli chodzi o wielkość, jest naprawdę promilem tego. Przecież w każdym resorcie są programy współpracy z sektorem pozarządowym. Natomiast program FIO cieszył się ogromną popularnością, bo dla wielu organizacji był szansą na rozpoczęcie działalności, na zrealizowanie własnego pomysłu na aktywność, na zaktywizowanie członków i, oczywiście, wiele organizacji. W biednych gminach i w powiatach, gdzie niekoniecznie była tradycja zlecania zadań publicznych sektorowi pozarządowemu, były szansą na aktywność.

Był przedakcesyjny Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, który polegał na tym, żeby wprost pokazać, że w społecznościach lokalnych pojawią się liderzy, którzy będą umieli organizować życie społeczne, podejmować akcje na rzecz rozwoju lokalnego i tworzyć organizacje. Fundusz Inicjatyw Obywatelskich był takim programem pilotażowym.

Cieszę się, że pan dyrektor to podkreślił. Miał wspierać i odbudowywać aktywność obywatelską. Szczególnie tam, gdzie jej nie było. Tam, gdzie są duże organizacje, FIO nie musi już wypełniać swojej roli.

W Warszawie mamy profesjonalne organizacje. Mamy dużo organizacji. Mamy wyspecjalizowane organizacje, które są w stanie realizować duże projekty. Natomiast w małych gminach, w małych miejscowościach, gdzie nie ma partnera władz lokalnych, społeczeństwo niechętnie angażuje się w taką aktywność.

Zgadzamy się i zaczynamy pracować. Ważne są efekty tych programów. Ich kontynuacja i trwałość. Ważne są także wskaźniki i mierniki oceny. Kwestie, które poruszał pan dyrektor, są stałym elementem naszego dialogu z Najwyższą Izbą Kontroli. Oprócz kompleksowej kontroli, która właśnie została przeprowadzona, każdego roku podczas kontroli budżetu państwa kontrolowany jest również budżet Funduszu Inicjatyw Obywatelskich. Jest to oceniane w corocznej kontroli.

Dyskusja z Najwyższą Izbą Kontroli trwała od dłuższego czasu. Wprowadzamy zalecenia NIK-u, ale z drugiej strony ten program się zmienia. Trudno mi mówić o konkretach z tego względu, że kontrola NIK-u dotyczyła lat 2012-2015, kiedy ministerstwo miało inną nazwę i kierownictwo resortu sprawowały inne osoby. Natomiast ogólne uwagi Najwyższej Izby Kontroli na pewno będą wdrażane.

Jeszcze jedno zdanie. Wszystko to, o czym mówię, nie jest proste z tego powodu, że FIO kończy działalność w formule, w której był. Sejm, posłowie, a później senatorowie, uchwalili ustawę o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, który przejmuje m.in. FIO. Przejmuje także komitet monitorujący FIO. Przejmuje Radę Działalności Pożytku Publicznego. Wszystkie ciała, które wspierały nas w kreowaniu odpowiedniej polityki i celów. Realizowanie zadań Funduszu Inicjatyw Obywatelskich przejdzie do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Przekazując te zadania, przekazujemy tę wiedzę, która jest efektem naszej współpracy z Najwyższą Izbą Kontroli. Chciałbym podziękować Najwyższej Izbie Kontroli za to, że przy wspólnej pracy nad oceną działań Funduszu Inicjatyw Obywatelskich szukaliśmy jak najlepszych rozwiązań, które ulepszą funkcjonowanie funduszu. Zdawaliśmy sobie sprawę z tego, że ma charakter pilotażowy, innowacyjny, nietypowy.

To nie było zwykłe dotowanie zadań, tylko było to wspieranie organizacji pozarządowych. Podkreślę jeszcze raz, że wszystkie uwagi NIK przygotowane po tej kontroli, zostaną przekazane tym, którzy będą tworzyli nowy FIO, działający w ramach Narodowego Instytutu Wolności.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję bardzo. Dziękuję również za pozytywną ocenę pracy Najwyższej Izby Kontroli. Czy ktoś z państwa posłów chciałby zabrać głos? Proszę. Pan poseł.

Poseł Ryszard Wilczyński (PO):

Chciałbym podziękować za ten raport, bo jest on podwójnie cenny. Cenny dla rządu i dla organizacji pozarządowych. To jest duży materiał do przemyślenia. Naprawdę duży. Jak wspierać, żeby wspierać efektywnie, w sytuacji kiedy mamy do czynienie z istniejącym wewnętrznym konfliktem. Konfliktem pomiędzy celami organizacji pozarządowych i celami rządu. Dochodzi do takiego przekombinowania.

Chcemy dużo osiągnąć. Tym programom dajemy rangę programów operacyjnych. Dodatkowo sami je psujemy, bo jeżeli ktoś wnioskował o 100 tysięcy, a dajemy mu 15, to z góry wiadomo, że dajemy na zupełnie inny projekt. To było akceptowane. To jest absolutnie zła praktyka, która powinna być niedopuszczalna.

Powinno być określone, że maksymalna różnica może wynosić 20%. To nie może być 80%, bo to jest zupełnie bez sensu.

Nie wiem jak państwa wyniki będą przełożone, dlatego że zmiana instytucjonalna już się dokonała. Mówimy o Narodowym Instytucie Wolności. Kiedy patrzę na datę na państwa informacji, to wyniki kontroli z pewnością nie mogły być uwzględnione. Z oczywistych względów, ponieważ data jest taka, jaka jest. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Trochę z przekąsem nawiązałem do tej współpracy. Taka kontrola powinna odbywać się nieco szybciej. W sposób bardziej konkretny i radykalny. Korzystając z informacji, że zmienia się sposób finansowania tego typu przedsięwzięć, trzeba zastanowić się nad miernikami.

Jeśli będzie organizowany jakiś program – ministerialny lub jakiejś innej organizacji pozarządowej, która podlega kontroli najwyższej izby – to byłoby dobrze, żeby od samego początku było jasne w jaki sposób możemy oceniać realizację takiego programu. Czy powinny być konkursy, czy może powinniśmy odejść od takiej formuły. Ułatwiałoby to celowe i zgodne z prawem wydawanie pieniędzy.

Czy jeszcze ktoś z państwa chciałby zabrać głos? Bardzo proszę.

Dyrektor Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny NIK Jacek Szczerbiński:

Panie przewodniczący, szanowni państwo…

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Może tylko jedno pytanie. Poprzednia kontrola była podjęta na skutek pewnych sygnałów zewnętrznych, które mówiły, że program „MdM" nie jest najlepiej realizowany i państwo zdecydowali się na taką kontrolę. Czy w przypadku FIO zakładali państwo, że zaraz po zakończeniu tego programu zostanie przeprowadzona kontrola?

Dyrektor Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny NIK Jacek Szczerbiński:

Już wyjaśniam, panie przewodniczący. Niezupełnie tak. Jak wspomniał już pan minister, corocznie kontrolą budżetową obejmujemy działanie FIO i spór dotyczący pewnych procedur trwa od wielu, wielu lat. W pewnym momencie chcieliśmy popatrzeć na efektywność programu FIO i, jak wspomniałem, mamy już cztery edycje tego programu. Cztery.

Trudno było wchodzić w historię. W związku z tym, weszliśmy w końcówkę edycji, która kończyła się w 2013 r. i była rozliczana w 2014. Weszliśmy też w początek kolejnej edycji programu na lata 2014-2016, żeby zobaczyć jak rozpoczęto tę edycję, która się rozpoczęła i jest planowana do 2020 r.

Planowaliśmy przeprowadzić tę kontrolę w 2016 r. Została zgłoszona do planu pracy i do Sejmu. Niestety, trzydzieści organizacji pozarządowych, z którymi mieliśmy kontakt, dla których „wejście" Najwyższej Izby Kontroli jest pewną nowością (nie są to podmioty, które na co dzień są kontrolowane przez Najwyższą Izbę Kontroli), jak jeden mąż złożyły zastrzeżenie.

Ilość złożonych zastrzeżeń, wynikających z naszej ustawy i podlegających rozpatrzeniu, przedłużyła możliwość powstania informacji z marca lub kwietnia – jak planowaliśmy – na lipiec. Po prostu nie było innej technicznej, zgodnej z ustawą możliwości, żebyśmy mogli zrobić to wcześniej. To tylko gwoli wyjaśnienia.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dobrze. Dziękuję. Pan przewodniczący Dziuba.

Poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Długo się wahałem. Chciałbym wypowiedzieć się w dwóch sprawach.

Pierwsza rzecz to wskaźniki, o których rozmawiamy niemal cały dzień na dzisiejszym posiedzeniu Komisji. Kwestia druga to problem finansowania organizacji pozarządowych.

Co do tych wskaźników. Może zacznę od kwaśnej uwagi, że przyganiał kocioł garnkowi. Przypomnę, że niemal każdego roku zwracam Najwyższej Izbie Kontroli uwagę, że wskaźniki, których używa przy okazji swojego budżetu zadaniowego są wątpliwe. Nie powiem, że nietrafne, bo to trochę kwestia oceny, ale państwo też nie przemyśleli jakimi miernikami mierzyć cele, która izba przed sobą stawia.

Kilka zdań ogólnego filozofowania. Przypomnę, że pomysł formatowania administracji na cele, a nie na wykonywanie zadań, to jest pomysł anglosaski. Powstał w tym kręgu kulturowym i w tym kręgu jest dobrze realizowany, bo wynika z kulturowego podglebia państw takich jak Wielka Brytania, Stany Zjednoczone czy Australia. Przeszczepienie tego modelu na inny grunt kulturowy nie daje już tak dobrych rezultatów. Trzeba być tego świadomym. Trzeba umieć nad tym pracować.

W moim przekonaniu, polska administracja publiczna, rządowa i samorządowa w ogóle nie jest zainteresowana refleksją nad tym problemem. Nie mam żadnego pomysłu jak można to zainicjować. Nie ma żadnego sensu bawienie się w budżet zadaniowy, jeżeli nie zostanie rozwiązana kwestia mierników. Trzeba się zdecydować. Albo z tego rezygnujemy. Ktoś powinien zainicjować dyskusję. Może Najwyższa Izba Kontroli w trybie działań seminaryjnych. Może Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Trudno mi powiedzieć, w każdym razie jest to problem nierozwiązany. Problem ujawnił się przy okazji omawiania poprzedniej informacji i tutaj już w pełnym wachlarzu.

Teraz druga sprawa. Organizacje pozarządowe i ich finansowanie. W tej informacji państwo, niestety, nie uchwycili pewnego nadrzędnego problemu. Przynajmniej moim zdaniem. Cała struktura finansowania organizacji pozarządowych w Polsce nieuchronnie przynosi ten efekt, że niejako zmierza do ich profesjonalizacji i nad tym trzeba się zastanowić. Jeżeli tak ma być, to efekt będzie taki, o jakim przed chwilą państwo mówili. Pięć procent organizacji będzie przechwytywało 90% środków. Taki jest skutek profesjonalizacji.

Wśród instytucji, które państwo kontrolowali jest jedna, którą znam, bo jest z Leszna. Centrum Promocji i Rozwoju Inicjatyw Obywatelskich „PISOP". Ta organizacja od dwudziestu lat ciągnie jakieś kosmiczne zyski. Po postu, w tym się wyspecjalizowała. W tym samym Lesznie zapalony trener czegokolwiek – boksu, hokeja na trawie, nie dostanie ani złotówki.

Do tego problemu państwo się nie ustosunkowali. Czy to jest dobry kierunek? Jestem zwolennikiem zupełnie innej strategii. Nie strategii obliczonej na cele, tylko strategii nastawionej na wspomaganie bardzo małych organizacji. Tych, o których mówił pan minister. W jednym z bloków zakładają stowarzyszenie, żeby założyć mały ogród różany i utrzymywać to przez dziesięć lat, bo, po prostu, lepiej się będzie mieszkało.

Państwo nie uchwycili tego dylematu. Nie ustosunkowali się do tego, a moim zdaniem ma to charakter podstawowy – jaką zastosować strategię: A, B, C? Ich jest oczywiście więcej niż pokazałem to w impresyjnej wypowiedzi. Celowo przeciwstawiam się strategii skierowanej na profesjonalizację, która jest, moim zdaniem, wyborem wątpliwym. Jeżeli będzie funkcjonować jedynie taki model, to oznacza to okrojenie segmentu organizacji pozarządowych jedynie do tych dużych, które umieją sobie radzić w biurokratycznych warunkach.

Może powinniśmy postawić na malutkie organizacje i dawać im niewielkie pieniądze na to, co w tym niewielkim wymiarze chcą zrobić. Może jest to dylemat, który zechce rozstrzygnąć ten nowy instytut. Żałuję, że NIK nie otarła się o tę kwestię, bo wtedy łatwiej byłoby inicjować dyskusję na ten temat. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie ministrze.

Sekretarz stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Krzysztof Michałkiewicz:

Dwa zdania lekkiego ustosunkowania się. Przede wszystkim, dziękuję, że pan poseł pokazał ten dylemat przed którym staliśmy, bo z jednej strony są to środki publiczne i muszą być odpowiednio wydawane i rozliczane.

Z drugiej strony chcielibyśmy wspierać aktywność obywateli także tam, gdzie nie ma organizacji pozarządowych. Gdzie nie ma doświadczonych organizacji. Gdzie bardziej wspieramy to, że one zaczynają działać. Natomiast jest to dylemat, przed którym staliśmy każdego dnia, bo z drugiej strony, dając pieniądze publiczne często musimy liczyć się z tym (mamy dużo takich przypadków), że taka organizacja nie poradzi sobie z wydawaniem tych pieniędzy. Później są sprawy zwrotów nienależnie pobranych dotacji. Sprawy sądowe, bo często nie ma komu zwrócić tych pieniędzy.

Są dylematy jak wspierać sektor pozarządowy, żeby zachował swoją świeżość, swoją aktywność, innowacyjność. Z drugiej strony, jeżeli dajemy środki publiczne, to muszą być w odpowiedni sposób wydane, rozliczone i ocenione.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie prezesie.

Wiceprezes NIK Mieczysław Łuczak:

Panie przewodniczący, szanowni państwo, panie ministrze, powiem tak. Nie mogę zgodzić się z argumentacją pana posła Dziuby. Panie przewodniczący, powiem wprost – na stronie 18. mamy materiał, który mówi o tym, co pan powiedział. Nie wskazujemy. Nie możemy powiedzieć ministrowi – „Ma pan to zrobić". Wskazaliśmy zastrzeżenia. Pokazaliśmy uwagi. Pokazaliśmy nieprawidłowości. Pokazujemy również jaki jest podział i kto korzysta z tych środków.

Chciałbym państwa uwagę skierować na inny problem. Szanowni państwo, w tej chwili mamy zarejestrowanych około 200 tysięcy stowarzyszeń, które składają wnioski do FIO w tym zakresie. Dwa tysiące stowarzyszeń rocznie otrzymuje środki. Dziś stało się to sposobem na pozyskanie środków na jakąkolwiek działalność publiczną. Z tego trzeba sobie zdawać sprawę.

Wykazujemy to, o czym mówił pan poseł Dziuba, że niewielka liczba zgarnia większość środków, które są przeznaczane. Niewielka liczba organizacji zgarnia te środki. Pokazujemy to.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Pan poseł Wilczyński.

Poseł Ryszard Wilczyński (PO):

Dziękuję za to, że dyskusja się rozwinęła. Czasami tego brakuje i pan przewodniczący niekiedy nas pogania.

Do kolegi Dziuby powiem tak. Co do budżetu zadaniowego, to zawsze się zgadzaliśmy. Mamy tu problem strukturalny w państwie i warto abyśmy nad tym się pochylili. Może zaczynając od wskaźników efektywności pracy NIK. To byłoby ciekawe doświadczenie.

Nie zgodzę się co do generalnej diagnozy. Nie można jednym instrumentem załatwić wszystkich problemów wielkiego sektora. Absolutnie. Profesjonalizacja, aktywizacja jest fałszywym postawieniem sprawy, bo potrzebujemy i profesjonalnych organizacji i potrzebujemy stałego strumienia zasilania aktywności obywatelskiej. Cieszę się, że pan minister wymienił kwestię inicjatywy lokalnej, nad którą trzeba poważnie pracować.

Teraz pan prezes mi przeszkadza, a chcę do pana skierować ciepłe słowo.

Nad czym trzeba pracować, żeby ten element generalnie wzmocnić. Jakiś potencjał tkwi też w funduszu sołeckim, choć nie jest dostępny dla organizacji pozarządowych, ale mógłby je budować jeżeli odpowiednio potraktowalibyśmy sprawę. Rozpięcie strumienia finansowania pomiędzy instrumentami jest duże, jak również mamy chyba kilkanaście źródeł finansowania organizacji pozarządowych (z programów operacyjnych, fundacji krajowych i zagranicznych).

Być może warto byłoby spojrzeć na cały ten sektor. Na problem zasilania sektora pozarządowego, czy nie ma on jakichś wad strukturalnych, co powoduje, że mamy wrażenie, i to słuszne wrażenie, że najmniejsze organizacje nie pracują systematycznie, bo nie mogą. Nie mają stabilnych źródeł finansowania. Zawsze są efemeryczne. Raz coś się wyrwie i potem już koniec.

Zwracam uwagę ministerstwa i NIK-u, że może warto popatrzeć na całe spektrum zasilania organizacji pozarządowych. Ustalić jak jest i poszukać w tym problemów. Znaleźć problemy i spróbować zareagować stosownymi instrumentami – niektóre z nich wzmacniając lub tworząc nowe. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie dyrektorze.

Dyrektor Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny NIK Jacek Szczerbiński:

Panie przewodniczący, dosłownie jedno zdanie. Chciałbym powiedzieć, zgadzając się z tym, co powiedział pan poseł Wilczyński, że ta kontrola dotyczyła FIO. Źródeł finansowania organizacji III sektora jest mnóstwo. Gospodarczych, bo ich część działa w otoczeniu rynkowym, kończąc na tym , co pokazaliśmy przy okazji przeciwdziałania bezdomności, gdzie organizacje pozarządowe 100% swoich przychodów otrzymują od gmin.

Poseł Ryszard Wilczyński (PO):

Albo wojewodów.

Dyrektor Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny NIK Jacek Szczerbiński:

Albo wojewodów. Jest i tak i tak. Problem polega na tym, że w naszych kontrolach od pewnego czasu pokazujemy dylemat, o którym mówił pan poseł Dziuba. Przypomnę, że dwa lata temu na posiedzeniu tej Komisji prezentowano informację o wynikach kontroli wykorzystania jednego procenta środków przekazywanych organizacjom pożytku publicznego z podatku dochodowego. Ten dylemat został tam dokładnie pokazany. Około 10% wszystkich organizacji praktycznie bierze całą pulę.

Rekordzista „w dół" wziął 40 groszy. Ten problem pokazujemy od wielu lat. Na stronach 17. i 18. pokazaliśmy dysproporcje, natomiast nie naszą rolą jest modelowanie III sektora. Możemy kontrolować III sektor tylko w takim zakresie, w jakim korzysta ze środków publicznych, z dotacji lub wykonuje zadania zlecone. Nic więcej – jak pan poseł pamięta ustawę o NIK – w tym zakresie robić nie możemy. Nie będziemy modelować wszystkich innych działań. Również tych związanych z finansowaniem III sektora. Jest to zdecydowanie zadanie polityczne parlamentu i mam nadzieję, że nasz raport przysłuży się takim rozważaniom, za co też jestem wdzięczny.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Nie ma więcej uwag. Uważam, że Komisja przyjęła do wiadomości informację Najwyższej Izby Kontroli.

Czy w sprawach bieżących mają państwo jakieś uwagi? Nie. Dziękuję bardzo. Dziękuję państwu za przybycie. Zamykam posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej.